

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 108.629 du 28 juin 2002

A.88.131/XIII-1447

En cause : **la Société anonyme SODECOM QUEVY,**
ayant élu domicile chez
Me Francis HAUMONT, avocat,
rue du Stocquoy 1-3
1300 Wavre,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le Ministre de la Protection de la Consommation,
de la Santé publique et de l'Environnement.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 29 novembre 1999 par la société anonyme SODECOM QUEVY qui demande l'annulation de "la «lettre» du 29 septembre 1999 adressée par le Ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture à la S.A. SODECOM QUEVY, réf. : 411.014/99/1243, informant celle-ci qu'une suite favorable ne pouvait être réservée à sa demande d'obtention de dérogation pour commercialiser le compost produit comme amendement organique mélangé composté";

Vu les mémoires en réponse et ampliatif régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. NIHOUL, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 26 novembre 2001 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 22 mai 2002, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 20 juin 2002;

Entendu, en son rapport, M. DAOUT, conseiller d'Etat;

Entendu, en ses observations, Me D. JANS, loco Me Fr. HAUMONT, avocat, comparaissant pour la partie requérante;

Entendu, en son avis conforme, M. DEROUAUX, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que la requête en annulation a été transmise à la partie adverse par pli recommandé à la poste le 10 février 2000, reçu par celle-ci le 11 février 2000; que, par lettre recommandée du 5 mai 2000, reçue le 8 mai 2000, le greffe du Conseil d'Etat a notifié à la partie requérante l'abstention de la partie adverse de déposer dans le délai de 60 jours un mémoire en réponse et le dossier administratif; que la partie adverse a déposé ses mémoires en réponse et le dossier administratif par lettres recommandées des 17 et 18 mai 2000, soit le 96^{ème} et le 97^{ème} jour après la notification de la requête; que le greffe a communiqué "à toutes fins utiles" à la partie requérante le mémoire en réponse déposé tardivement par la partie adverse; que la partie requérante a fait parvenir un mémoire ampliatif;

Considérant que l'article 21, alinéa 5, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat dispose que "les mémoires introduits par la partie défenderesse sont écartés d'office des débats lorsqu'ils ne sont pas introduits dans les délais fixés conformément à l'alinéa 1^{er}";

Considérant qu'en l'espèce les mémoires en réponse de la partie adverse ont été déposés en dehors du délai de soixante jours prévu par l'article 6 du règlement général de procédure de sorte qu'ils doivent, d'office, être écartés des débats;

Considérant que l'article 21, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat dispose que "lorsque la partie défenderesse ne transmet pas le dossier administratif dans le délai fixé, sans préjudice de l'article 21bis, les faits cités par la partie requérante sont réputés prouvés, à moins que ces faits soient manifestement

inexacts"; que néanmoins, comme l'indique la disposition elle-même, l'application de cet article doit se faire sans préjudice de l'article 21bis qui prévoit que "si l'autorité administrative qui a posé l'acte litigieux ne transmet pas le dossier administratif dans les délais, la partie intervenante ou l'auditeur général peuvent demander le dépôt du dossier dans les trente jours après l'expiration du terme fixé"; que l'article 23 des lois coordonnées dispose encore que "la section d'administration (...) a le droit de se faire communiquer par ces autorités et administrations tous les documents et renseignements relatifs aux affaires sur lesquelles elle est appelée à statuer"; qu'il se déduit de ces dispositions que la sanction prévue par l'article 21, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, à savoir que les faits cités par la partie requérante sont réputés prouvés à moins qu'ils ne soient manifestement inexacts, s'applique davantage à l'absence de dépôt de dossier administratif, qu'à la circonstance que ce dernier soit déposé comme en l'espèce, hors du délai prévu mais à un moment qui n'impose aucun retard à l'instruction de l'affaire; qu'il y a lieu d'avoir égard à son contenu;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours sont les suivants :

1. Selon ce qu'elle expose, la partie requérante "exerce une activité de recyclage des déchets verts et des sous-produits de l'industrie agro-alimentaire" en vue notamment du compostage d'amendement organique mélangé composté destiné à l'épandage. Selon l'article 3 de ses statuts :

" La société a pour objet :

(...)

- le recyclage de vases industrielles provenant de l'industrie alimentaire et de l'agriculture;

(...)

- la transformation des sous-produits, résidus et produits complémentaires en compost ou en matières qui fertilisent les sols agricoles; la transformation des matières et produits nommés ci-dessus, par mélange, compostage et addition des additifs nécessaires;

(...)"

2. Par arrêté du 15 juin 1995, la députation permanente du conseil provincial du Hainaut accorde à la partie requérante l'autorisation d'exploiter une usine de stockage, de mélange, de séchage et d'épuration de sous-produits de l'industrie alimentaire sur le site de l'ancienne sucrerie de Quévy-Le-Grand.

3. Au mois de janvier 1996, la partie requérante introduit une demande portant, d'une part, sur l'extension de la gamme des déchets qui pourraient être utilisés dans le cycle du compostage et, d'autre part, sur l'extension de la capacité de production de compost. Par arrêté du 2 septembre 1999, la députation permanente du conseil provincial du Hainaut autorise la partie requérante à procéder aux modifications et extensions sollicitées, le libellé du permis d'exploiter devenant "autorisation d'exploiter une usine de stockage, de mélange, de séchage et d'épuration de sous-produits de l'industrie alimentaire ainsi qu'une plate-forme de compostage". Selon cet arrêté, "la production mensuelle autorisée de compost est de l'ordre de 1.600 T obtenues au départ de 4.000 T de déchets (sous-produits mis en oeuvre chaque mois)". Le 20 octobre 1999, la partie requérante introduit un recours auprès du Gouvernement wallon contre cette modification du permis d'exploiter, laquelle "ne s'accord(e) plus aux intentions des nouveaux propriétaires de la société anonyme, à savoir, depuis le 1^{er} juillet 1999, le Groupe VANHEEDE". Ce recours serait toujours pendant.

4. Le 29 août 1997, la partie requérante introduit auprès des services de la partie adverse une demande de "certificat d'agrération". Il s'agit sans doute de l'agrément prévu à l'époque par l'article 6 de l'arrêté royal du 6 janvier 1977 relatif au commerce des engrais et des amendements du sol et reproduit textuellement à l'article 6 de l'arrêté royal du 7 janvier 1998 relatif au commerce des engrais, des amendements du sol et des substrats de culture, selon lequel "quiconque importe, fabrique, prépare ou conditionne en vue de la commercialisation des engrais composés, des amendements organiques mélangés ou des terreaux doit, au préalable, être agréé à cette fin par le Ministre". Il semble qu'aucune suite n'a encore été réservée à cette demande.

5. Par une demande du 9 septembre 1997, complétée le 27 janvier 1998, la partie requérante sollicite de la partie adverse une "dérogation pour la valorisation agricole de 3.000 tonnes d'amendement organique mélangé composté" en vertu de l'article 5, 1^o, de l'arrêté royal du 6 janvier 1997, le compost produit par la partie requérante ne figurant pas dans la liste des produits commercialisables annexée à cet arrêté. Le 10 avril 1998, les services de la partie adverse délivrent à la partie requérante une dérogation sous le n° 97/EM/25.N. pour commercialiser le produit "amendement organique mélangé composté" comme "amendement organique du sol (chapitre III)". Sous le point 5 intitulé "validité de la dérogation", il est prévu comme conditions :

- " - Quantité : 3000 tonnes.
- Durée : le temps nécessaire à la valorisation de la partie du lot reconditionnée (3.000 T) avec une date limite arrêtée au 31/12/1998.

- Autre condition : avertir, par écrit, Monsieur ir. R. Fourez du début des travaux de valorisation et indiquer les noms et coordonnées des agriculteurs destinataires de ce produit".

L'annexe A contient, sous la rubrique "Description (Indication concernant le mode d'obtention et les composants essentiels)", la précision suivante : "Produit obtenu par fermentation aérobie contrôlée de déchets de végétaux, d'amendements organiques autorisés ou admis et éventuellement d'engrais calcaires autorisés ou admis, jusqu'à maturation complète, précédée ou suivie de certaines opérations mécaniques (triage, broyage, ...)".

La lettre de notification de cette dérogation précise encore qu'"à l'avenir, pour espérer obtenir une dérogation pour commercialiser un tel amendement mélangé, il sera exigé que toutes les matières premières utilisées soient préalablement autorisées ou admises par le Ministre de l'Agriculture et des PME".

Le 5 janvier 1999, la partie requérante sollicite de la partie adverse "un délai de deux mois, afin de pouvoir réaliser les livraisons et les épandages des 537 tonnes restantes dans de bonnes conditions climatiques" pour le motif qu'"à ce jour, (...) 2.453 tonnes d'amendement organique mélangé composté ont été commercialisées. (...) Le fait que nous ne sommes pas parvenus à commercialiser la totalité de 3000 tonnes est largement dû aux conditions climatiques déplorables dont nous avons été victimes".

Par lettre du 22 janvier 1999, les services de la partie adverse prolongent la dérogation précitée "pour une période se terminant le 31 mars 1999 afin de (leur) permettre d'épandre le solde équivalent à 530 T d'amendement organique mélangé composté".

6. Le 9 septembre 1998, la partie requérante sollicite de la partie adverse l'obtention d'une nouvelle dérogation, cette fois pour la "valorisation en agriculture de 20.000 T/an d'amendement organique mélangé composté" en vertu de l'article 5 de l'arrêté royal du 7 janvier 1998, en vigueur depuis le 21 juin 1998.

7. Selon un rapport du 21 septembre 1999 de l'inspection générale des matières premières et produits transformés de la partie adverse, "des lots importants de matières premières sont en phase de compostage à Quévy (...). Chacune de ces matières premières doit faire l'objet d'une dérogation ce qui permettrait dès lors de statuer plus aisément sur une demande d'autorisation de commercialisation de compost, générale et sans restriction de temps et de tonnage".

8. Le 29 septembre 1999 les services de la partie adverse prennent la décision suivante, qui constitue l'acte attaqué :

" Messieurs,

J'ai l'honneur de vous faire connaître que je ne puis réserver une suite favorable à votre demande introduite en vue d'obtenir une dérogation pour commercialiser votre compost comme amendement organique mélangé composté.

La motivation de ce refus, après une ultime concertation avec les instances compétentes de la Région Wallonne, repose sur le manque de traçabilité des déchets compostés et plus précisément sur les éléments suivants :

1. Lors de l'octroi, le 10 avril 1998, (avec prolongation le 22/01/99) de la dérogation 97/EM/25N vous octroyant l'autorisation de valoriser 3000 T d'amendement organique mélangé composté, il vous avait été demandé d'avertir mon collaborateur de M. ir. FOUREZ du début des travaux, ce que vous avez omis de faire.
Que sont devenues les 17.000 T non couvertes par cette dérogation ?

2. Dans une lettre également datée du 10.04.98 (réf. 411.014/98/3250), il vous était rappelé "A l'avenir pour espérer obtenir une dérogation pour commercialiser un tel amendement mélangé, il sera exigé que toutes les matières premières utilisées soient préalablement autorisées ou admises par le Ministre de l'Agriculture et des PME".

Selon le rapport de M. ir. FOUREZ, après la date du 10 avril 1998, des boues d'épuration non couvertes par une autorisation ont continué à entrer sur le site. Exemple : la firme ALPRO, votre plus important fournisseur de boues avait introduit une demande de valorisation (certificat d'utilisation) à la Région flamande (OVAM). Après examen, cette dernière a remis un avis négatif en date du 13 octobre 1998. Ce qui suspendait l'étude de cette demande par mes Services.

3. Le dimensionnement des andains (plusieurs mètres de hauteur) défie les règles établies en matière de bonnes pratiques de compostage et donne l'impression que le seul souci de la firme SODECOM a été d'accumuler un maximum de déchets sur un minimum de surface".

9. Par un arrêté du 7 octobre 1999, la députation permanente du conseil provincial du Hainaut interdit l'entrée des déchets destinés au compostage "jusqu'à ce que l'interdiction de sortie du compost produit liée à l'absence de certificat d'utilisation de celui-ci subsiste" et prévoit que "l'exploitante prendra les mesures utiles réglementaires et légales en vue d'évacuer les déchets en surcapacité" et ce, "afin d'éviter que la situation engendrée par l'impossibilité de vendre le compost (entraînant un stockage excessif de compost sur le site) ne s'aggrave davantage". La partie requérante a introduit un recours en annulation de cet arrêté, recours qui est pendant sous les références A.88.398/XIII-1483.

10. Le 8 octobre 1999, la partie requérante réagit en ces termes à la motivation de la décision attaquée :

" Messieurs,

Suite à votre courrier du 29/09/99, nous prenons la liberté de faire les remarques suivantes :

- 1) En annexe 1, nous vous envoyons une copie de notre courrier destiné à Monsieur Fourez, annonçant le début des sorties, avec une liste des clients effectifs et des clients potentiels. Les quelques 17.000 tonnes non couvertes par cette dérogation se trouvent toujours sur notre site. Il était convenu que ces 17.000 tonnes d'amendement étaient - et sont composées de matières premières bien connues et contrôlées par vos services.
- 2) Nous possédons - et vous possédez - plusieurs analyses de la boue provenant d'Alpro. Les résultats, en ce qui concerne le Ni, se situent toujours entre 5 et 30 mg/kg de matière sèche. Dans la demande de dérogation d'Alpro du 5 juin 1998, il est mentionné une teneur en Ni de 15.8 mg / kg M.S. dans l'échantillon. Dans la nouvelle demande de dérogation, pour boue biologique cette fois-ci, il y a une teneur en Ni de 28 mg/kg de M.S. Début décembre 1998, Monsieur Marchal nous a informés par téléphone d'un problème de la N.V. Alpro avec Ovam (dont nous n'étions pas au courant). En annexe 2, vous trouverez une copie de notre courrier du 13/01/1999 à Monsieur Marchal, avec une analyse supplémentaire de la boue d'Alpro donnant une teneur de Ni de 5.4 mg/kg de M.S. De plus, Alpro nous informe que leur certificat d'utilisation chez Ovam a été refusé pour une teneur de 52.30 mg/ kg de M.S. (au lieu de 50). Suite à cette différence incompréhensible dans les résultats, Alpro a envoyé une nouvelle demande. De plus, tous les résultats de nos analyses pour ce produit sont en dessous des normes imposées. La nouvelle demande serait traitée, selon les informations de la N.V. Alpro, le 30/09/99.

De plus, tous nos fournisseurs de boues ont demandé leur dérogation :

- | | |
|----------------------------|---------------------|
| x • Liebig à Schoten : | le 18/05/1998, |
| • Miko à Saint-Dizier : | le 26/05/1998 |
| x • P.T.I. à Ieper : | le 28/05/1998 |
| x • Sobelgra à Antwerpen : | le 28/05/1998 |
| x • Alpro à Wevelgem : | le 05/06/1998 |
| x • Cargill à Antwerpen : | le 14/07/1998 |
| x • Vleminckx à Herent : | le 12/08/1998 |
| • Vamos à Wanze : | fin septembre 1998. |

- 3) Etant donné que nous avons trop de stock sur le site - situation due à la non-obtention des dérogations -, nous avons acheté une troisième grue pour faire le nécessaire au point de vue oxygénation. Nous pouvons vous garantir que la qualité de notre produit est parfaite. Toutes les analyses le démontrent. En outre, les entrées sur le site ont toujours été prévues sur base du permis d'exploitation, c'est à dire d'une sortie de 20.000 tonnes par an d'amendement organique.

En vue de ce qui précède, nous réitérons notre demande d'un rendez-vous dans vos bureaux afin d'essayer de résoudre ce problème".

11. Le 18 octobre 1999, l'inspection générale des matières premières et produits transformés de la partie adverse communique des résultats d'analyse favorables des deux échantillons du compost produit par la société requérante.

12. Le 25 octobre 1999, le directeur général de la direction générale des ressources naturelles et de l'environnement du Ministère de la Région wallonne refuse à la partie requérante le certificat d'utilisation demandé pour la valorisation agricole des boues provenant des processus d'épuration des eaux usées industrielles d'usines situées en Flandre et en France aux motifs, d'une part, du refus dont recours de la dérogation sollicitée pour le compost produit par la partie requérante et, d'autre part, qu'"en ce qui concerne la Direction générale de l'Agriculture, étant donné qu'il est impossible pour l'Administration wallonne de contrôler des sites de production et des processus situés hors de son territoire, il importe que les garanties d'innocuité soient fournies par les instances locales compétentes (OVAM) préalablement à toute importation de produits/déchets pour traitement par compostage en vue d'une valorisation ultérieure sur les terres agricoles wallonnes";

Considérant que la partie adverse, en son dernier mémoire, soulève une exception d'irrecevabilité du recours de la S.A. SODECOM QUEVY, au motif que celle-ci ne justifierait pas de "l'intérêt direct, personnel et légitime pour demander l'annulation de la décision du 29 septembre 1999"; qu'elle expose ce qui suit :

- " la décision du 29 septembre 1999 était le refus d'une demande de dérogation de la partie requérante. Même si la décision du 29 septembre 1999 était annulée par le Conseil d'Etat, la partie requérante serait dans l'impossibilité de commercialiser son produit qui ne figure pas à l'annexe I à l'arrêté royal du 7 janvier 1998 relatif au commerce des engrais, des amendements du sol et des substrats de culture. En application de l'article 4 de l'arrêté royal du 7 janvier 1998 le produit ne pourrait pas être commercialisé. Dès lors une annulation éventuelle de la décision du 29 septembre 1999 n'aurait pas d'effet positif pour la partie requérante";

Considérant qu'en son mémoire ampliatif, la partie requérante justifie son intérêt en ces termes :

- " La décision querellée est la cause partielle de l'arrêt de l'activité de la requérante. L'autre cause trouve sa source dans un arrêté de la Députation permanente du Conseil provincial du Hainaut du 7 octobre 1999 qui, pris sur pied de l'article 22, 2°, du R.G.P.T. (Règlement général pour la protection du travail) est également entaché d'illégalité.

C'est donc en toute cohérence que la requérante querelle l'une et l'autre de ces décisions, poursuivant le but de pouvoir reprendre son activité.

A cet égard, l'annulation de la décision querellée, si elle n'entraîne pas réformation de l'acte entrepris, en l'effaçant ex tunc obligerait la partie adverse à statuer à nouveau";

Considérant que l'annulation de la décision négative de refus d'une dérogation, qui ne se prononce pas dans une matière et sur un objet où la compétence de l'autorité est liée, n'implique pas l'octroi de la dérogation mais que l'annulation d'une

telle décision négative par le Conseil d'Etat oblige l'autorité à réexaminer la demande de dérogation irrégulièrement rejetée en tenant compte de l'arrêt d'annulation; que l'exception ne peut être accueillie;

Considérant que la partie requérante prend un moyen, le premier de la requête, de la violation "de l'article 5 de l'arrêté royal du 7 janvier 1998 relatif au commerce des engrais, des amendements du sol et des substrats de culture et de l'excès de pouvoir"; qu'elle expose que "la décision litigieuse a été prise et est signée par «l'ingénieur-directeur A. VANDERSANDEN» alors que l'article 5 de l'arrêté royal précité confère au Ministre qui a l'agriculture dans ses attributions le pouvoir de déroger à l'article 4 du même arrêté"; qu'elle soutient que, d'une part, cette disposition est muette quant au droit que posséderait le Ministre de déléguer ce pouvoir à un fonctionnaire et que, d'autre part, la décision querellée ne fait pas mention d'un quelconque arrêté de délégation; qu'elle fait valoir que "la décision querellée pèche dès lors par illégalité externe, au titre de la compétence personnelle";

Considérant qu'en son dernier mémoire, la partie adverse soutient que les demandes de dérogation de la partie requérante ont été introduites auprès de l'inspection générale des matières premières du département et non auprès du Ministre et que, "dans ces conditions, la partie requérante peut difficilement faire valoir que la décision attaquée devait être prise et signée par le Ministre"; qu'elle fait valoir que "l'arrêté royal du 7 janvier 1998 n'a pas voulu charger personnellement le Ministre de toutes les décisions d'application de la réglementation en matière d'amendements du sol" et qu' "il serait contraire aux principes d'une bonne administration de vouloir charger le Ministre personnellement de toutes les décisions d'application de la réglementation"; qu'elle expose qu'en son avis L 23.369/8 relatif au projet dudit arrêté royal, la section de législation du Conseil d'Etat "n'a nullement critiqué la rédaction de l'article 5 du projet (...)" ; qu'elle estime qu' "en l'occurrence le fonctionnaire a agi dans les limites des compétences de son service et dans les limites du mandat donné par le Ministre"; qu'elle déclare que "si la partie requérante doute de ce mandat, (elle) déposera un mandat conforme à l'article 1985 du Code civil au dossier"; qu'elle ajoute, enfin, que l'acte attaqué "a la nature d'un acte individuel d'application de la réglementation", puisqu'il ne concerne "qu'une demande de la partie requérante et ne s'adresse qu'à la partie requérante";

Considérant que, selon l'article 4, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 7 janvier 1998, "il est interdit de commercialiser les produits visés à l'article 2 qui ne figurent pas au tableau" (constituant l'annexe I à cet arrêté); que, toutefois, comme le prévoit

l'article 5 du même arrêté, "par dérogation à l'article 4, le Ministre peut : 1° admettre la commercialisation, aux conditions qu'il détermine, des produits qui ne figurent pas au tableau; (...)";

Considérant que s'il est admis que les délégations à un fonctionnaire peuvent porter sur des mesures individuelles d'application d'une réglementation, elles ne peuvent en aucune manière s'entendre, sous peine de violer l'article 37 de la Constitution, comme conférant à ce dernier l'exercice d'un pouvoir réglementaire, notamment le pouvoir de vider de leur substance les conditions posées dans l'arrêté réglementaire lui-même; qu'en l'espèce, d'une part, aucun critère ne délimite l'exercice du pouvoir de dérogation, l'article 5 précité laissant en effet au Ministre le soin de déterminer les conditions d'octroi de la dérogation et, d'autre part, aucune subdélégation n'est autorisée par l'article 5 précité; que le moyen est fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner le second moyen de la requête, celui-ci ne pouvant, à le supposer fondé, conduire à une annulation aux effets plus étendus,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision de la partie adverse communiquée par lettre du 29 septembre 1999 adressée par le Ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture à la société anonyme SODECOM QUEVY, réf. : 411.014/99/1243, informant celle-ci qu'une suite favorable ne pouvait être réservée à sa demande de dérogation pour commercialiser le compost produit comme amendement organique mélangé composté.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le
vingt-huit juin deux mille deux par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
M ^{me}	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M.	DAOUT,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.